

VU Research Portal

Afstand of nabijheid?

Meerts, Clarissa

published in

Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving
2019

DOI (link to publisher)

[10.5553/TBSenH/229567002019005002005](https://doi.org/10.5553/TBSenH/229567002019005002005)

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Meerts, C. (2019). Afstand of nabijheid? Publiek-private relaties rondom normovertredend gedrag van werknemers. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2019(2), 104-109.
<https://doi.org/10.5553/TBSenH/229567002019005002005>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Artikel

Afstand of nabijheid?

Publiek-private relaties rondom normovertredend gedrag van werknemers

Dr. C.A. Meerts*

1. Introductie

Private veiligheid staat in de belangstelling. De bestrijding van criminaliteit wordt in het huidige tijdsbestek niet meer gezien als een taak die alleen bij de overheid ligt. Private veiligheidsactoren hebben wereldwijd gezien een belangrijke rol in de productie van veiligheid.¹ Volgens een schatting van de Britse krant *The Guardian* waren er in 2017 om en nabij twintig miljoen private veiligheidsactoren werkzaam.² Voor Nederland geldt dat er op peildatum 3 april 2018 in totaal 2930 vergunningen onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna: Wpbr) waren afgegeven.³ Ruim een zesde (457) van deze uitgegeven vergunningen bestaat uit vergunningen voor particuliere recherchebureaus (ook wel particuliere onderzoeksbureaus genoemd).⁴ 'Private veiligheid' is een verzamelterm voor een groot aantal werkzaamheden. Alleen al in de officiële definitie van de Wpbr wordt onderscheid gemaakt tussen zes vormen van private (of 'particuliere')

veiligheid. Volgens de hierboven aangehaalde lijst van Dienst Justis kunnen er vergunningen worden verleend aan algemene particuliere beveiligingsbedrijven, particuliere onderzoeks- en recherchebureaus, bedrijfsbeveiligingsdiensten, horecabedrijfsbeveiligingsdiensten, horecabeveiligingsbedrijven, particuliere alarmcentrales en particuliere geld- en waardetransporten.

'Particuliere veiligheid' is dus een diffuus begrip, waar vele verschillende werkzaamheden en actoren onder vallen. In de academische en maatschappelijke discussie ten aanzien van particuliere veiligheid wordt echter nauwelijks onderscheid gemaakt tussen deze verschillende werkzaamheden. Deze maatschappelijke en academische discussies over particuliere veiligheid in zijn algemeenheid draaien voor een belangrijk deel om de rol die deze private actoren kunnen spelen in het beheersen van (publieke) veiligheidsvraagstukken in het kader van publiek-private samenwerking. Inmiddels bestaat er een robuuste basis aan empirisch en theoretisch werk over publiek-private verhoudingen in het veiligheidsdomein.⁵ Hierbij wordt echter vaak niet expliciet ingegaan op verschillen tussen de verscheidene vormen van private veiligheid. Er wordt veelal van uitgegaan dat datgene wat opgaat voor private veiligheid in zijn algemeenheid, opgaat voor alle verschijningsvormen. De vraag kan echter worden gesteld of dit het geval is. In dit artikel wordt specifiek gekeken naar particuliere *opsporing*. De verhoudingen tussen deze private actoren en het strafrechtelijke systeem worden tegen het licht gehouden en er wordt bekeken of gangbare theorieën voor publiek-private relaties opgaan voor particuliere

* Dr. C.A. Meerts is universitair docent bij de sectie criminologie, afdeling strafrecht en criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

1. A. White, 'Politics, Economics and Security', in: M. Gill (ed.), *The Handbook of Security*, London: Palgrave Macmillan 2014, p. 89-106; A. Gurinsky & M.K. Nalla, 'The Expanding Boundaries of Crime Control: Governing Security through Regulation', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2018, afl. 1, p. 36-54.
2. C. Provost, 'The industry of inequality: why the world is obsessed with private security', *The Guardian* 12 mei 2017.
3. Aangezien de vergunningen waar hiernaar verwezen wordt worden uitgegeven aan bedrijven zegt dit getal niets over de aantallen medewerkers van de particuliere veiligheidssector.
4. Dienst Justis, 'Lijst vergunninghouders Wpbr', justis.nl 3 april 2018.

5. Zie bijvoorbeeld L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, London: Routledge 1992; I. Loader, 'Thinking Normatively about Private Security', *Journal of Law and Society* 1997, afl. 4, p. 337-394; J. Wood & C. Shearing, *Imagining security*, Devon: Willan Publishing 2007.

opsporing. In deze bijdrage wordt gebruikgemaakt van wetgeving, literatuur en eerdere empirische onderzoeken van de auteur, waar door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden data zijn verzameld.⁶ Op basis van een aantal interessante kenmerken van de private onderzoeksmarkt wordt gepleit voor een frisse benadering van publiek-private contacten.

2. Particuliere veiligheid en particuliere opsporing

Particuliere veiligheid is zoals eerder is gebleken een veelomvattend begrip. Het is zinvol om onderscheid te maken met betrekking tot de vormen van particuliere veiligheid. Dit kan op vele manieren (bijvoorbeeld door te kijken of het gaat om een commerciële instelling of om een onderdeel van een grotere organisatie, dat slechts veiligheidsdiensten aanbiedt voor de eigen organisatie). In deze bijdrage wordt de aard van de werkzaamheden als uitgangspunt genomen voor een diversificatie van particuliere veiligheid. Een belangrijk onderscheid dat dan moet worden gemaakt is dat tussen particuliere *veiligheid* aan de ene kant, en particuliere *opsporing* aan de andere. Particuliere veiligheid is vooral gericht op het voorkomen van criminaliteit en hier zijn werkzaamheden dus voornamelijk preventief. Particuliere opsporing, daarentegen, komt vooral in actie op het moment dat het kwaad al is geschied. Deze werkzaamheden zijn dus vooral reactief. Deze bijdrage richt zich op deze laatste categorie van ‘particuliere veiligheidsactoren’. Binnen de particuliere opsporing kan er echter verder onderscheid worden gemaakt. Interessant aan de particuliere onderzoeksector is dat naast de partijen die vergund zijn (de particuliere onderzoeksbureaus), er zich ook andere partijen in de markt hebben gemengd. Ten eerste zijn interne onderzoeksafdelingen van bedrijven uitgesloten van de vergunningplicht. Ditzelfde geldt voor forensische accountants en advocaten die onderzoek verrichten. Dit betekent in de praktijk dat de regelgeving rondom particuliere opsporing versnipperd is.⁷

De 457 particuliere onderzoeksbureaus die in de lijst van Dienst Justis staan zijn dus slechts een onderdeel van de gehele markt voor particulier onderzoek. Tegelijkertijd vallen niet alle 457 vergunde particuliere onderzoeksbureaus binnen de reikwijdte van deze bijdrage. Ik richt mij hier uitsluitend op die particuliere onderzoe-

kers die in opdracht van organisaties werken (dit kan zowel als externe, ingehuurd partij zijn, als als intern organisatieonderdeel). Dit betekent dat particuliere onderzoekers die uitsluitend door particuliere personen worden ingehuurd (bijvoorbeeld in het kader van een echtscheiding of voogdijzaak) niet in deze bijdrage worden meegenomen. Particuliere onderzoekers kunnen worden ingeschakeld om interne incidenten te onderzoeken, maar ook voor incidenten die van buiten de organisatie komen. In deze bijdrage richt ik mij op onderzoeken naar interne normovertredingen, dat wil zeggen gedrag *binnen* een organisatie dat als onwenselijk wordt gezien door de organisatie. Het kan hier gaan om strafbaar gesteld gedrag, maar ook om de (niet-strafbare) overtreding van interne of andere regelgeving. Het is interessant om specifiek naar interne normovertredingen te kijken om twee redenen. Ten eerste komen hier meerdere rechtsgebieden samen (o.a. straf-, civiel en arbeidsrecht), waardoor er een grote diversiteit aan reacties mogelijk is. Ten tweede biedt de arbeidsrelatie die de opdrachtgever heeft met de onderzochte persoon ook een veelheid aan mogelijkheden voor het verzamelen van informatie in het kader van een particulier onderzoek.

Particuliere onderzoekers hebben geen opsporingsbevoegdheden en vallen dan ook niet onder de wettelijke definitie van ‘opsporing’ zoals beschreven in artikel 132a Wetboek van Strafvordering. Dit gebrek aan opsporingsbevoegdheden biedt echter, naast een beperking van de mogelijkheden, tegelijkertijd ook ruimte en flexibiliteit. Veel van de onderzoeksmogelijkheden van particuliere onderzoekers komen voort uit de rechten die de organisatie als werkgever heeft.⁸ De werkgever heeft het recht om – onder bepaalde voorwaarden – controle over zijn medewerkers uit te oefenen.⁹ Daarnaast maakt het gebruik van de infrastructuur (bijvoorbeeld interne servers en emailsystemen) en de apparatuur van een organisatie (bijvoorbeeld computers of telefoons) door medewerkers het mogelijk dat particuliere onderzoekers toegang krijgen tot bijvoorbeeld internetgedrag of (zakelijke) communicatie van medewerkers. Ook onderzoek naar interne documentatie en financiële gegevens levert veel informatie op. Een andere bron van informatie, die niet direct aan de opdrachtgever is gelieerd, is het gebruik van open bronnen (OSINT), zoals sociale media of publiek toegankelijke databanken. Persoonlijke communicatie, in de vorm van een (vrijwillig) interview met een getuige of betrokkene, is bovendien een veelgebruikte manier om informatie te verzamelen. Hoewel de medewerking aan particulier onderzoek in

6. Het gaat om data verzameld in de periode 2007-2016, via interviews, observaties en gevalstudies. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de onderzoeksmethoden zij verwezen naar deze specifieke onderzoeken: C. Meerts & N. Dorn, ‘Corporate security and private justice: Danger signs?’ *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2009, afl. 2, p. 97-111; C. Meerts, ‘Corporate security – private justice? (Un)settling employer-employee troubles’, *Security Journal* 2013, afl. 3, p. 264-279; Meerts 2018.

7. C.A. Meerts, *The semi-autonomous world of corporate investigators. Modus vivendi, legality and control* (diss. Rotterdam), Erasmus Universiteit Rotterdam.

8. C.D. Schaap, ‘Vergeten componenten?’, *Tijdschrift voor Sanctierecht & Compliance* 2013, afl. 2/3, p. 57-61; J.W. Williams, ‘The Private Eyes of Corporate Culture: The Forensic Accounting and Corporate Investigation Industry and the Production of Corporate Financial Security’, in: K. Walby & R. Lippert (eds.), *Corporate Security in the 21st Century. Theory and Practice in International Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014, p. 56-77.

9. Autoriteit Persoonsgegevens, ‘Welke voorwaarden gelden voor de controle van werknemers?’, autoriteitpersoonsgegevens.nl, geen datum.

principe vrijwillig is, kan een werkgever zijn werknemers wel verplichten om medewerking te verlenen.¹⁰

3. Een falende staat of een groeiende vraag – theoretische noties over publiek-private contacten

Private veiligheid is geen nieuw fenomeen.¹¹ Desondanks worden de verrichtingen van de overheid veelal als uitgangspunt genomen. De groei van de private veiligheidsmarkt wordt dan ook vaak in dat licht beschouwd. De meningen zijn verdeeld over de oorzaken die ten grondslag liggen aan deze groei.¹² Twee algemene redeneringen kunnen echter worden geïdentificeerd: de oorzaak voor de groei van private veiligheid wordt gezocht in een falen van de staat, of in de groei van het aantal semipublieke ruimtes ('mass private property').¹³ Theoretische benaderingen die de oorzaak voor de populariteit van private veiligheid zoeken in een falen van de staat wijzen erop dat het moeilijk is voor een overheid om te voldoen aan de vraag naar veiligheid vanuit de samenleving. Als reactie op dit onvermogen worden bepaalde functies en werkzaamheden geprivatiseerd of worden actoren geresponsabiliseerd door een deel van de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan hen over te dragen.¹⁴ De bekendste theorie in deze traditie is de junior partner these. Deze invloedrijke theorie definieert private actoren als de junior partner, die de overheid helpt om haar beleidsdoelen te bereiken. Het gaat hierbij voornamelijk om preventieve taken die voorbereidend zijn aan het werk van de politie.¹⁵ Veel vormen van publiek-private samenwerking (hierna: PPS) worden gedefinieerd in termen van de junior partner these. Een PPS kan worden gedefinieerd als 'een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen, dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid.'¹⁶ In de convenanten die aan

PPS ten grondslag liggen worden de doelen van de samenwerking over het algemeen gedefinieerd in termen van het algemeen belang. Op deze wijze werkt de private partner (de 'junior') mee aan de beleidsdoelen van de overheid (de 'senior').

Vanuit de zienswijze dat de groei van de semipublieke ruimte de drijvende kracht is achter de groei van de private veiligheidssector, wordt er echter van uitgegaan dat de belangrijkste factor de groei van de vraag naar veiligheid is. Binnen deze semipublieke ruimtes (zoals winkelcentra en pretparken), is het vaak niet helemaal duidelijk of iets moet worden aangemerkt als de verantwoordelijkheid van de overheid of van private partijen. Zowel private partijen als de overheid hebben een rol in het veilig houden van deze plekken en het resultaat is dat macht en verantwoordelijkheid worden verdeeld over publiek en privaat en dat grenzen tussen publiek en privaat diffuus worden. Er ontstaan zogenaamde 'veiligheidsnodes'.¹⁷ Dit proces van grensvervaging tussen publiek en privaat wordt in de Engelstalige literatuur ook wel 'multilateralisering' genoemd.¹⁸ Hierbij gaat het dus niet om een overdracht van verantwoordelijkheid of taken van publiek naar privaat (responsabilisering of privatisering), maar juist om een vervaging van de grenzen tussen publiek en privaat. Samenwerking is hier logischerwijs ook meer diffuus, omdat de taken van publiek en privaat door elkaar lopen.

Deze twee algemene stromen van denken over publiek-private relaties zijn intrigerend en zetten aan tot nadenken. De vraag is echter of zij, met hun impliciete focus op preventieve vormen van private veiligheid, wel toepasbaar zijn op een reactieve vorm van private veiligheid, zoals particuliere opsporing. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om particuliere opsporing wat systematischer te bekijken.

4. De relatieve autonomie van particuliere onderzoekers

De theoretische benaderingen, besproken in paragraaf 3, gaan – ieder op eigen wijze – uit van een toenadering tussen publiek en privaat. Er zijn echter aanwijzingen dat de grensvervaging tussen publiek en privaat niet aanwezig is op het gebied van opsporing van interne normovertredingen.¹⁹ Veel gevallen die door particuliere onderzoekers zijn onderzocht, blijven in de private

10. C.A. Meerts, 'A world apart? Private investigations in the corporate sector', *Erasmus Law Review* 2016, afl. 4, p. 162-176.

11. Zie bijvoorbeeld J. de Waard en R. van Steden, 'De opmars van de private veiligheidszorg. Een nationaal en internationaal perspectief', *Justitiële Verkenningen* 2012, afl. 8, p. 9-23.

12. R. van Steden, 'Politiefunctie in private handen: de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland', *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg* 2004, afl. 3, p. 3-11.

13. M. Button, "'Softly, softly", private security and the policing of corporate space', in: R. Hopkins Burke (ed.), *Hard cop, soft cop: Dilemmas and debates in contemporary policing*, Cullompton: Willan Press 2004, p. 101-113.

14. T. Jones & T. Newburn, *Private security and public policing*, Oxford: Oxford University Press 1993.

15. J.S. Kakalik & S. Wildhorn, *Private Security in the United States*, Santa Monica, California: RAND Corporation (five volumes) 1971.

16. P.M.M. Hagenaars & J.M. Bonnes, *De kracht van privaat-publieke samenwerking. Succesfactoren in veiligheidsprojecten in het digitale tijdperk*, Den Haag: Boom Lemma 2014.

17. C. Shearing & P. Stenning, 'Modern Private Security: Its Growth and Implications', in: M. Tonry & N. Morris (eds.), *Crime and Justice*, Chicago: University of Chicago Press 1981, p. 193-245.

18. D.H. Bayley & C.D. Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Washington: National Institute of Justice 2001.

19. Zie bijvoorbeeld J.W. Williams, 'Reflections on the private versus public policing of economic crime', *British Journal of Criminology* 2005, afl. 3, p. 316-339.

sfeer hangen en bereiken nooit de strafrechtelijke keten.²⁰ Zoals gezegd kennen particuliere onderzoekers geen opsporingsbevoegdheden en zijn zij deels afhankelijk van hun opdrachtgever en van de medewerking van betrokkenen voor de onderzoeksmogelijkheden die hun in een onderhavig geval ter beschikking staan. Hoewel niet in alle gevallen, zijn deze onderzoeksmogelijkheden vaak toereikend om aan voldoende informatie te komen om te kunnen reconstrueren wat er aan de hand is. Vervolgens kan worden gekozen om aangifte te doen, of om de zaak op een andere manier af te handelen. Er is een aantal redenen te benoemen waarom organisaties die een particulier onderzoek hebben laten uitvoeren er vaak voor kiezen om geen aangifte te doen. Deze redenen kunnen worden gezocht in een negatieve perceptie ten opzichte van (de gevolgen van) een aangifte, maar ook in een positieve verwachting ten opzichte van een buitenstrafrechtelijke afdoening.

In de eerste categorie overwegingen valt een beperkt vertrouwen in de expertise van politie en justitie wat betreft specifieke vormen van criminaliteit (zoals fraude binnen een bedrijf). Er wordt weinig verwacht van een aangifte. De eerste prioriteit is over het algemeen dat de situatie wordt hersteld en dat de schade zoveel mogelijk wordt vergoed. Dit is niet te bewerkstelligen met een strafrechtelijke aangifte. Om deze reden wordt het doen van aangifte vaak niet als enige reactie gekozen, maar is de zaak vaak al eerst privaaf afgedaan. Naast een laag vertrouwen in de strafrechtelijke keten speelt ook het risico op eventuele negatieve effecten van een aangifte een rol bij de beslissing wel of geen aangifte te doen. Hierbij valt te denken aan zaken als negatieve publiciteit waardoor reputatieschade optreedt, het risico dat een aangifte de kans van slagen van een ingediende civiele claim schaadt, een verlies van productiviteit als gevolg van het stilleggen van een bedrijfsonderdeel en een verlies van zowel geld als manuren als gevolg van langdurige strafrechtelijke procedures.²¹

Het succes van particuliere opsporing heeft echter niet alleen te maken met een negatieve houding ten opzichte van het strafrechtelijke systeem. De particuliere onderzoeksmarkt heeft een aantal kenmerken dat voordelig is voor organisaties die te maken krijgen met interne normovertredingen. Ten eerste zijn particuliere onderzoekers niet gebonden aan strafrechtelijke definities van het gedrag. Dat betekent dat zij in principe alles kunnen onderzoeken waar zij een opdracht voor krijgen. Het is niet altijd (direct) duidelijk of bepaald gedrag kan worden opgevat als strafbaar gesteld gedrag. Voor een particulier onderzoeker maakt dat in principe niet uit. Ten tweede bieden particuliere onderzoekers (tot op zekere hoogte) beheersbaarheid aan hun cliënten. Hoewel er binnen de markt veel belang wordt gehecht aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid, kan de opdrachtgever wel invloed uitoefenen door de wijze van formule-

ren van de opdracht. Dit zorgt ervoor dat een opdrachtgever enige mate van controle houdt over zowel wat er wordt onderzocht, als over wat en hoeveel er over de zaak aan informatie naar buiten wordt gebracht. Daarnaast zijn particuliere onderzoeken minder ingrijpend en verstorend dan een strafrechtelijk onderzoek waardoor de dagelijkse processen van een organisatie zo min mogelijk worden verstoord. Ten derde hoeft de afhandeling van de zaak niet via de strafrechtelijke weg te verlopen. Particuliere onderzoekers kunnen flexibel naar een afhandeling toewerken, die naar verwachting in de onderhavige zaak de beste resultaten zal opleveren. Overwegingen als een efficiënte afdoening, het snel kunnen verwijderen van iemand uit de organisatie en een (gedeeltelijke) compensatie van het geleden verlies spelen hierbij een belangrijke rol.²² Buitenstrafrechtelijke afdoening kan volgen uit het arbeidsrecht (bijvoorbeeld via ontslag op staande voet), het civiele recht (bijvoorbeeld via een vaststellingsovereenkomst) of via interne sancties (bijvoorbeeld een demotie). Overigens blijft een aangifte in het geval van een strafbaar feit een optie. Interessant is dat het in dat geval vaak normatieve overwegingen zijn, zoals een gevoelde behoefte aan bestraffing, die leiden tot de beslissing aangifte te doen.²³

5. Publiek-private contacten bij onderzoek naar intern normovertredend gedrag

107

Als gevolg van de autonomie van particuliere onderzoekers, blijven publiek en privaaf in de praktijk vaak gescheiden. Dat betekent echter niet dat er geen contacten zijn tussen particuliere onderzoekers en politie en justitie. In gevallen waarin er al een strafrechtelijk onderzoek loopt voor aanvang van het particuliere onderzoek, of in gevallen waarin er aangifte wordt gedaan, is er sprake van publiek-private contacten. Deze contacten zijn echter vaak zaakgerelateerd en vinden niet plaats in het kader van langdurige, geformaliseerde samenwerkingsverbanden.²⁴ Deze ad hoc contacten kunnen heel basaal zijn, maar zij kunnen ook verregaande samenwerking rondom een bepaalde zaak omvatten. In de meest basale vorm bestaan publiek-private contacten uit een informatie-uitwisseling die loopt van de private partij naar de publieke partij. Over het algemeen vindt dit plaats in het kader van een aangifte waar het

22. Williams, *Br. J. Criminol.* 2005/3.

23. Meerts 2018.

24. Er bestaan zeker formele PPS-constructies waarbinnen op basis van een convenant op structurele wijze wordt samengewerkt. Dit gaat echter vaak over delicten die extern aan een organisatie worden gepleegd (bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden rondom het voorkomen van hacking, skimming of plofkraak, zie NVB, *Factsheet Veiligheid en fraude*, Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Banken 2016, of het Kaderconvenant Samenwerking aanpak verzekeringsfraude en gerelateerde criminaliteit). Een ander mooi voorbeeld is het ECTF (de Electronic Crimes Task Force), een joint taskforce ter voorkoming en bestrijding van digitale criminaliteit van de politie, OM en de grootbanken.

20. Zie bijvoorbeeld PwC, 'Economic crime survey Nederland 2017', Amsterdam: PricewaterhouseCoopers 2017.

21. Meerts 2018.

particuliere onderzoeksrapport is bijgevoegd en zijn de contacten beperkt tot het doen van de aangifte. Deze vorm van publiek-privaat contact lijkt het vaakst voor te komen.²⁵ Iets uitgebreider contact vindt plaats op het moment dat de private partij ook informatie ontvangt vanuit politie en justitie. In de meest verregaande vorm van publiek-privaat contact vindt er daadwerkelijk samenwerking plaats. In een dergelijk geval worden acties op elkaar afgestemd, wordt informatie over en weer gedeeld en vindt er coördinatie plaats tussen de publieke en private partijen. Dit type samenwerking lijkt relatief schaars in de praktijk.²⁶

In het kader van publiek-private contacten is het interessant om twee initiatieven nader te bekijken. In 2012 en 2014 zijn er op initiatief van het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie pilots uitgevoerd, die als doel hadden om de bijdrage van particuliere onderzoeksbureaus met betrekking tot de strafrechtelijke vervolging van horizontale fraude te stroomlijnen. Concreet ging het erom dat moest worden bekeken of particuliere onderzoeksbedrijven het opsporingsonderzoek van de politie kunnen vergemakkelijken. Een goed particulier onderzoek zou weinig extra opsporingscapaciteit van de politie vragen dan een verhoor van de verdachte op basis van de door het particuliere onderzoeksbedrijf aangeleverde gegevens.²⁷ Aan deze pilots konden alleen particuliere onderzoeksbureaus meedoen (interne onderzoekers, forensisch accountants en advocaten waren dus uitgesloten van deelname) en alleen die particuliere onderzoeksbureaus die in het bezit zijn van een keurmerk (dit is maar een klein deel van de particuliere onderzoeksbureaus). Binnen de pilots hebben deelnemende particuliere onderzoeksbureaus kant-en-klare zaken aangedragen, die vervolgens na marginale toetsing door de politie aan het Openbaar Ministerie werden voorgelegd om ter zitting te brengen. Deze formele vorm van samenwerking kan worden beschouwd als een poging de hierboven beschreven ad hoc publiek-private contacten een meer bestendige vorm te geven. De twee pilots worden over het algemeen als onsuccesvol beschouwd vanwege een teleurstellend aantal aangebrachte zaken.²⁸ Deels heeft dit te maken met de wijze waarop de pilots zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld dat de aangifte van specifieke delicten alleen in een specifieke regio kon plaatsvinden), maar de evaluatierapporten die volgen op de pilots leggen ook een inhoudelijke reden bloot, die te maken heeft met de algemene logica van particuliere opsporing: veel opdrachtgevers bleken geen aangifte te willen doen.²⁹ Alleen al het feit dat het de opdrachtgever is, en niet de particuliere onderzoeker,

die bepaalt of er toenadering wordt gezocht tot het strafrechtelijk systeem, zorgt ervoor dat geformaliseerde pogingen tot langetermijnsamenwerking heel moeilijk zijn.

Een andere wijze waarop publiek-private contacten plaatsvinden, is via het informele circuit. Veel particuliere onderzoekers hebben een werkverleden bij politie of justitie en zowel particuliere onderzoekers, als opsporingsambtenaren maken op informele wijze gebruik van hun netwerk. Dit wordt ook wel het 'old boys network' genoemd.³⁰ Hoewel er zaken bekend zijn waarin particuliere onderzoekers hun netwerk hebben misbruikt om informatie te verkrijgen waar ze geen recht op hebben,³¹ is er tot op heden geen bewijs dat het hier gaat om een structureel misbruik van contacten. Informele contacten kunnen echter ook worden gebruikt om een 'ingang te vinden'. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om procedurele vragen (is er, naar oordeel van betreffende opsporingsambtenaar, sprake van een strafbaar feit) of om de vraag waar het beste aangifte kan worden gedaan van een bepaald strafbaar feit.³²

Het gebruik van het informele netwerk laat het belang van persoonlijke contacten zien. De recent (2017) ge(her)introduceerde Frontoffices Fraude Financieel bij de verschillende regionale eenheden van de Nationale Politie zouden kunnen leiden tot een formalisering van informele contacten. Deze Frontoffices fungeren als een informatiepunt voor zowel binnen als buiten de politieorganisatie.³³ Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de Frontoffices het informele netwerk (deels) kunnen vervangen, maar in potentie spelen zij in ieder geval in op de door particuliere onderzoekers gevoelde behoefte aan een aanspreekpunt binnen de politieorganisatie.

6. Discussie

In deze bijdrage is ingegaan op particulier onderzoek naar intern normovertredend gedrag binnen organisaties als een context waarbinnen publiek-private verhoudingen plaatsvinden. Algemene theorieën ten aanzien van publiek-private relaties op het gebied van veiligheid zijn besproken en op basis van de uiteenzetting van een aantal besproken kenmerken van particulier onderzoek naar interne normovertredingen zal er in deze discussie worden ingegaan op de vraag in hoeverre een alternatieve benadering nodig is voor particuliere opsporing. De meest gangbare benaderingen ten aanzien van publiek-private relaties op het gebied van veiligheid beargumen-

25. Meerts 2018.

26. Meerts 2018.

27. R. Frierson, S. Bouman & P. Wilms, *Samen opgespoord? Eindrapport 'Pilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en OM'*, Den Haag: WODC 2013.

28. Frierson, Bouman & Wilms 2013; M.C. Kuin & P.J.M. Wilms, *Publiek-private opsporing: vele handen maken licht werk? Eindrapport Evaluatie vervolgpilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en Openbaar Ministerie*, Den Haag: WODC 2015.

29. Frierson, Bouman & Wilms 2013.

30. Zie bijvoorbeeld A.B. Hoogenboom, *Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen*, Den Haag: SDU Uitgevers 1988.

31. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBSGR:2004:AO9348. In deze zaak heeft de rechter geoordeeld dat een voormalig opsporingsambtenaar misbruik heeft gemaakt van zijn netwerk binnen de politieorganisatie, om op illegale wijze aan informatie te komen.

32. Meerts 2018.

33. Politie, *Jaarverantwoording politie 2017*, politie.nl 2018.

teren ten eerste dat private veiligheidsactoren in een ondergeschikte rol zitten ten opzichte van politie en justitie, en ten tweede dat er een verregaande vervaging optreedt ten opzichte van de grenzen tussen publiek en privaat. Ten aanzien van het eerste punt kan men kort zijn: het is moeilijk vol te houden dat politie en justitie een leidende rol hebben ten aanzien van particulier onderzoek naar interne normovertredingen als dit in de meeste gevallen volledig buiten het zicht van het strafrechtelijk systeem wordt afgehandeld. Particulier onderzoek heeft de neiging in de private sfeer te blijven en daarbinnen hebben particuliere onderzoekers veel ruimte om autonoom onderzoek te doen. Dit laatste is ook gelijk een argument tegen het tweede belangrijke punt dat de theorieën maken. Het is namelijk moeilijk vol te houden dat er sprake is van een vervaging tussen publiek en privaat als zij grotendeels apart van elkaar functioneren.

De contacten tussen particuliere onderzoekers en het strafrechtelijk systeem vinden veelal plaats op ad-hoc-basis. Op een overstijgend, niet-operationeel niveau kan men echter wel spreken van structureel contact. Via gedeelde netwerken, congressen en andere professionele bijeenkomsten staan publiek en privaat uitvoerig met elkaar in contact. De laatste jaren is er bijvoorbeeld weer een aantal nieuwe initiatieven ontstaan om publiek-private contacten via de netwerkfunctie te faciliteren (een voorbeeld hiervan is het Institute for Financial Crime, IFFC). Niettemin lijken langdurige PPS-achtige constructies op operationeel niveau niet echt van de grond te komen op het gebied van interne normovertredingen. Zoals besproken in deze bijdrage, heeft de particuliere onderzoeksector een aantal kenmerken in zich dat dit soort samenwerkingsvormen moeilijk maakt. De eigenschappen die particulier onderzoek zo aantrekkelijk maken voor organisaties (cliëntgerichtheid, discretie, controle en flexibiliteit) verzetten zich tegen een te gestructureerde vorm van samenwerking. Daar komt bij dat de particuliere onderzoeksector heel gefragmenteerd is. Er is geen uniformiteit wat betreft regelgeving of controle op onderzoekwerkzaamheden en tot op heden is er geen overzicht van hoeveel professionals zich bezighouden met particulier onderzoek. Daarnaast hebben al deze verschillende onderzoekers verschillende opdrachtgevers. Dit betekent dat er per geval andere belangen spelen en dat het heel moeilijk is om langetermijnsafspraken met de onderzoekers te maken. Eventuele structurele samenwerkingsverbanden zouden met de opdrachtgevers moeten worden afgesproken, niet met de onderzoekers.³⁴

Publiek-private samenwerking op het gebied van interne normovertredingen kan dan ook niet worden gegoten in de mal van theoretische benaderingen die veel worden gebruikt voor de private veiligheidssector in het algemeen. In plaats daarvan moet zij worden opgevat als

veranderlijk, ad hoc en voor een deel afhankelijk van individuen. Deze conclusie wil niet zeggen dat er niets geformaliseerd kan worden rondom publiek-private verhoudingen. De Frontoffices Fraude Financieel hebben bijvoorbeeld de potentie om een deel van de contacten tussen particuliere onderzoekers en de strafrechtelijke keten te formaliseren. Het is dan ook interessant om de verdere ontwikkeling hiervan op de voet te volgen.

34. De voorbeelden van PPS die in deze bijdrage zijn genoemd, zijn dan ook specifiek gericht op bepaalde branches en niet zozeer op particuliere onderzoekers.